

# 中国模式遗产税制度设计中的三个关键问题

漆亮亮

关于我国遗产税开征, 总体看来, 目前大致形成了两种截然不同的观点: 一种观点认为, 遗产税在中国开征的条件基本成熟, 当前亟须开征遗产税以实现政府的多重政策目标<sup>1</sup>; 另一种观点则认为, 当前开征遗产税的条件根本还不成熟, 如果开征也很难实现政府预定的政策目标, 故应在相当长的一段时期内对开征遗产税持审慎态度。其实, 仔细分析, 这两种观点都暗含着把西方模式遗产税<sup>2</sup>作为中国遗产税制度设计的蓝本。然而, 笔者认为, 任何税制改革(或改良)都应该通过改变现行税制以适应和迁就现实, 而非试图通过改变现实来适应和迁就一种新税制。因此, 我们不应以西方模式遗产税作为中国遗产税制度设计的蓝本, 而应结合中国现实国情来设计中国模式的遗产税制度。

一个税种的制度设计要涉及的问题很多, 但在中国现有情况下对继承或赠与的财产课税, 最关键的问题是解决好税种设计、课税范围设计和税率设计三个问题。

在税款缴纳中存在的一种现象表示不解。他对记者讲到, 按规定企业到期应将税款存入指定银行的账户, 但有好几次都因银行工作效率的低下, 使得本应在规定期限内划转的税款却无法及时完成, 并直接导致滞纳金的生产, 使企业

## 一、关于课税范围设计

从逻辑顺序来看, 本应首先解决税种设计问题, 然后才可以讨论税制要素设计问题, 但为使笔者的意图表达得清晰流畅, 先讨论课税范围设计问题。从理论上说, 一个良好的遗产税制度的课税范围应包括继承(含赠与)的所有财产, 这样才符合遗产税课征的财政、公平和效率原则。在这方面, 西方模式遗产税的课税范围通常规定得比较全面, 一般包括不动产、动产和其他具有财产价值的权利。笔者认为, 中国模式遗产税的课税范围则应只界定为继承(含赠与)的不动产, 而对继承(含赠与)的动产等其他财产则应放弃课征遗产税。其原因如下:

首先, 房产已经成为中国居民家庭财产中最重要的组成部分。对继承(含赠与)的不动产课征遗产税能覆盖到大部分应税财产。有研究(李实、魏众、B. 古斯塔夫森, 2000)表明, 1995 年中国城镇居民户总财产中, 房产估值就占到 2/3。最新的调查(国家统计局城调总

队课题组, 2002)也显示, 中国城市居民家庭现有房产价值(含装修)户均为 10.94 万元, 占家庭总财产的 47.9%, 仍为城市居民的最主要财产。考虑到中国农村家庭的特殊性, 这一比例在农村居民家庭中可能还要更高。

其次, 政府对居民拥有不动产的数量及其权属变动的监控相对容易, 但对动产和其他财产权益的监控则存在很大难度, 因此, 仅对继承(含受赠)的不动产课征遗产税符合税收的行政效率原则。在中国城市由于长期以来实行低工资、高福利, 以及近年来所出现的个人收入来源多渠道、隐蔽化的趋势, 个人的收入和财产还非常隐蔽化。加之相关配套制度不健全和历史传统的影响, 许多中国人依然信奉“有财不外露”、“树大招风”等古训, 从而“私房钱”、“小金库”等隐匿财产的方法五花八门, 这在很大程度上阻碍了政府对个人财产的监控, 致使遗产税的开征缺乏应有的微观基础。例如, 2000 年开始实行的个人存款账户实名制, 目前

常复杂的系统工程, 还需要加强税务部门与银行、工商、公安、海关、技术监督等部门的协作配合, 互相利用对方掌握的企业资料, 使评定更加公正、客观、明确。

本栏责任编辑/邓静媛

在实际执行中就存在“四难”(贺水生, 2001)。其中,最主要的问题就在于身份证件管理系统尚未达到全国联网,各金融机构都没有专门鉴别证件真伪的设备,也没有对工作人员进行过这方面的培训,工作人员难以确认储户提供的证件的真实性、合法性。此外,不少人还采用“私款公存”、藏匿现金和将储蓄存款转换成其他金融资产等方式逃避个人存款实名制。至于个人收入申报制度,则只在很有限的范围内实行。1995年发布的《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》虽初步确立了国家工作人员家庭财产申报登记制度,但由于该规定本身还存在一些缺陷和不足,导致家庭财产申报效果不佳。其中,最突出的问题是,财产申报受理机构缺乏监

管力度。受理的组织人事部门一般只对干部的工资性收入进行登记,而对工资以外的其他收入和财产,由于缺乏相应的职权和手段,难以真正承担起财产申报登记的稽核职能。如果要求对包括政府高级官员在内的所有公民的财产进行监控,其难度可想而知。此外,中国的资产评估还处于起步阶段,且评估的范围主要限于国有资产和集体资产中的固定资产和工业产权,针对个人财产的评估业务还非常有限,而且中国现行的资产评估制度也不够健全,对个人财产中的古董、文物、字画、股票等的价值评估几乎是无法可依。因此,在当前中国,要对个人所有的财产课征遗产税几乎是不可能做到。如果要将课税范围扩大到所有财

产,则只会导致征税成本过高以及税制规定与实际执行的巨大差异。即使在市场经济高度发达的美国,遗产税也名为 estate tax,在某种程度上就反映出该税也主要是以继承的不动产为课税对象。

最后,仅对继承(含赠与)的不动产课征遗产税也基本符合税收的支付能力原则。这是因为在中国城镇居民家庭总财产构成中,房产的集中率<sup>3</sup>高于总财产的基尼系数,也就是说总财产价值越高的城镇家庭或个人拥有的房产价值在全部房产价值中所占的比例更高,因而它对总财产的分配不均等起到扩大的作用(李实、魏众、B.古斯塔夫森, 2000)。具体情况见表1。同样考虑到中国农村家庭的特殊性,房产的集中率也很可能是高于总财产的基尼系数。

表1 1995年中国城镇住户(个人)财产分配及其分解

财产及构成	比例(10%)	以住户为单位的分解结果		以个人为单位的分解结果	
		基尼系数	集中率	基尼系数	集中率
财产总额	100.0	0.403	0.403	0.411	0.411
其中:					
房屋折算价值	67.31	0.470	0.435	0.476	0.441

资料来源:中国社会科学院经济研究所1995年城镇住户收入调查数据。转引自李实、魏众、B.古斯塔夫森 2000:《中国城镇居民的财产分配》载《经济研究》第3期。

## 二、关于税种设计

西方国家一般通过设置独立的遗产税和作为辅助税种的赠与税,以实现继承(含赠与)的财产课税,因此,西方模式遗产税在税种设置上体现出显著的独立性(杨斌、漆亮亮, 2003)。然而,笔者认为,如果只对继承(含赠与)的不动产课征遗产税,那么在中国现行税制体系中,就根本不必设置一个独立的遗产税。由于现行契税税目中已有不动产赠与税目,因此,我们可在现行契税中增设不动产继承税目,并将

不动产继承税目与不动产赠与税目合并,简称不动产继承和赠与税目。可见,中国模式遗产税的税种设计可不必拘泥于税种设置的独立性。其原因如下

首先,中国缺乏开征独立遗产税的内在社会文化要求,通过对现行契税税目的调整可适度缓解开征新税产生的厌税心理并降低实施难度。相对于西方社会来说,中国社会更注重亲情,执政者多求稳定。无论是权力还是财富,世袭制都是最稳定的制度。封建制度消亡之后,权力世袭的纽带被切断,但是,财富的继承在中国仍然是顺理成章的,这是东方文化的传统。此外,中国传统的儒家文化导致了以家族为财富拥有的基本单位,“君子重义轻利”、藏富不露等等习惯使得公民的纳税意识极难在短时间内提高,也使得存款实名制以及

收入和财产申报等制度无法有效实行。中国的遗产税除在民国时期昙花一现外,一直没有真正地实行过,这恐怕与传统的习惯阻力不无关系。在市场化改革的过程中,我们绝对不应忽视中国的传统与惯例。而在契税已有的不动产赠与税目基础上增设不动产继承税目可在很大程度上避开传统习惯的阻力,使之维持在社会公众的心理承受能力之内。

其次,从理论上讲,增设不动产继承税目也符合税收的经济效率原则。如果把中国现行的契税和营业税相关税目看作是不动产转让税,并把对继承的不动产课税看作是对不动产继承行为的课税,那么中国现行的不动产转让税并没有将不动产继承行为纳入课税范围,显然对继承行为过于优惠,从而鼓励了不动产的继承行为。根据最优税收理论

的逆弹性法则，假定商品的消费不相关，那么各商品适用的税率与该商品的补偿需求弹性成反比时，才符合税收的经济效率原则（或税收的超额负担最小）。一般而言，与买卖、交换等转让行为相比，继承行为的补偿需求弹性相对较小。因此，增设不动产继承税目并实行略高于其他不动产转让行为的税率符合税收的经济效率原则。

### 三、关于税率设计

税率设计的问题，又可进一步细分为两个问题：一是税率制度的选择问题；二是税率高低的设定问题。

#### 1. 税率制度的选择

西方模式遗产税重在调节社会财富分配，故几乎毫无例外地实行多级次的超额累进税率制度。实行分遗产税（继承税）模式的国家还往往根据亲疏关系不同而实行有差别的超额累进税率制度，税率制度总体看来显得十分复杂。笔者认为，我们所增设的不动产继承和赠与税目应选择单一的比例税率制度。其原因如下：

首先，由于对不动产继承和赠与的课税属于直接税，其税负难以转嫁，实行多级次的超额累进税率制度对经济效率的阻碍作用较其他的税种要大。为避免死后遗留的房地产被课以重税，财产所有人在生前势必会多消费和浪费，这必然会影响资本的形成和积累，妨碍人们的储蓄欲望和投资能力，从而阻碍生产力的发展。这一点在中国表现得尤为突出。中国一直奉行“子承父业，天经地义”的传统思想，为子孙后代留下一笔足以衣食无忧的财富至今仍然是中国很多人一生为之奋斗的目标和动力。过重的不动产继承和赠与税会严重削弱私人资本的积累，挫伤劳动者的生产积极性，不利于民营经济的发展。

其次，实行单一的比例税率制度可

有效地与现行契税中的其余税目相匹配，又能减少超额累进税率制度执行中带来的偏差。一种常见的观点认为，遗产税的税率不能过低，否则不能起到调节社会财富分配的作用。其实，除非实行全面的负所得税制，任何税收包括遗产税都只能起到“劫富”的作用，而不能起到“济贫”的作用。调节作用不能只停留在制度设计上，最关键的是要能执行，税率定得高，且不说影响效率，首先是逃税的诱惑大，在中国逃税被处罚的预期成本很低的情况下，结果不仅不能按复杂的超额累进税率征税，就连基本的税收可能也收不到，何谈调节作用。只有运行顺利，制度规定在实际贯彻中不走样的遗产税，才能使设计者在制度中表达的公平与效率的愿望落到实处。正如马寅初对民国时期推行的遗产税所言：“税制之公平是一事，公

表2 中国现行契税和营业税中的不动产转让行为差别税率

	契税	营业税	合计
买卖	3%~5%	5%	8%~10%
交换	3%~5%	5%	8%~10%
投资入股	3%~5%	0	3%~5%
企业重组	0	0	0
抵押	0	0	0
建筑	0	3%	3%
继承	0	0	0
赠与	3%~5%	0	3%~5%

资料来源：引自谢群松，2002：《不动产课税论》财政部科研所博士学位论文，第96页。

同样，根据最优税收理论的逆弹性法则，我们认为不动产的各种转让行为适用的税率必须与这些行为的补偿需求弹性成反比才符合税收的经济效率原则。从这一点看，中国现行的不动产转让税（包括契税和营业税相关税目）并不符合税收的经济效率原则。换言之，如果对不动产的继承和赠与行为课征较高的税收，可以提高中国现行不动产转

平税制能否推行，又是一事。在向不重视直接税之中国而欲筹办新的直接税，似应更重于“推行”二字，不宜拘泥于“公平”二字。”

#### 2. 税率高低的确定

在采用单一比例税率制度的基础上，接下来的问题是确定税率的高低。笔者认为，不动产继承与赠与税目的税率应定为10%。其原因主要是基于税收经济效率的考虑。由于中国现行的不动产转让税（包括契税和营业税相关税目）执行的是一套转让行为差别税率制度（谢群松，2002）。例如，对继承、抵押、企业重组引起的不动产转让行为实行零税率；对个人赠与、投资入股引起的不动产转让行为实行3%~5%低税率；对买卖、交换等不动产转让行为实行8%~10%的高税率。具体情况见表2。

让税（包括契税和营业税的相关税目）的整体效率。因此，从理论上说，新设的不动产继承和赠与税目应适用不低于买卖和交换引起的不动产转让行为适用的税率10%。但更为具体的税率则需要对不动产各种转让行为的弹性做实证分析，但这项工作极其复杂。目前可遵循低负担原则先将税率确定为10%。

（本文作者系厦门大学经济学博士，现厦门大学法学院任教）

责任编辑/邓静媛